



*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

San José, 22 de julio de 2021  
MIDEPLAN-DM-OF-0749-2021

Señora  
Flor Sánchez Rodríguez  
Jefe de Área  
Área de Comisiones Legislativas VI  
Asamblea Legislativa de la República

Estimada señora:

Dentro del plazo concedido, me refiero a su Oficio HAC-133-2021-2022 de 12 de julio de 2021, recibido en esa misma fecha mediante correo electrónico, en el que se consulta el criterio del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en relación con el Proyecto de Ley denominado *“Aprobación del Contrato de Préstamo N° 2270 para Financiar el Proyecto Adquisición y Aplicación de Vacunas Covid-19 suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Centroamericano de Integración Económica”*, Expediente Legislativo N° 22.531. Al respecto lo siguiente:

**I.- Principales elementos de interés:**

1.- Como se evidencia en la parte dispositiva del proyecto, esta iniciativa se fundamenta en los esfuerzos que el Gobierno ha realizado de coordinación interinstitucional y financieros para garantizar el acceso y abastecimiento oportuno a la vacuna contra el COVID-19, gestiones que se mantienen y se mantendrán durante la vigencia de la emergencia, con el fin de salvaguardar la vida de las personas y regresar a una situación de normalidad en la vida cotidiana de la población e impulsar la reactivación económica, con su relevante impacto positivo a nivel de sectores económicos, empleo e ingresos.

2.- El Gobierno se organizó y articuló interinstitucionalmente para garantizar el acceso a las vacunas dado el contexto de la alta demanda global de las mismas. De este modo el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, la Comisión Nacional de Emergencias y el Ministerio de Hacienda coordinaron esfuerzos para analizar técnica, jurídica y presupuestariamente la manera más adecuada y ágil de adquirir las vacunas contra el COVID-19, teniendo en cuenta las condiciones impuestas por las casas farmacéuticas que escapan a los trámites habitualmente seguidos y la competencia mundial por adquirirlas.

3.- El principal objetivo del Proyecto sometido a consulta consiste en *“adquirir y llevar a cabo el proceso de vacunación masiva contra la COVID-19.”* Como objetivos específicos se encuentran los siguientes:





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

MIDEPLAN-DM-OF-0749-2021  
Pág. 2

- “a) Adquisición de vacunas contra la COVID-19;*
- b) Adquisición del equipo necesario para la distribución y aplicación de las vacunas contra la COVID-19;*
- c) Adquisición de materiales necesarios para el manejo y descarte de los desechos de la distribución y aplicación de las vacunas contra la COVID-19”*

**4.-** El costo total del Proyecto es de US\$80.000.000, el cual será cubierto al 100% con el financiamiento del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). El Prestatario es el Gobierno de la República y el Organismo Ejecutor la Comisión Nacional de Emergencias (CNE). El BCIE podrá reembolsar gastos efectuados por el Prestatario con recursos propios y que sean considerados gastos elegibles según lo dispuesto en el financiamiento. Adicionalmente, la CNE tiene como responsabilidad principal coordinar todas las actividades previstas en el financiamiento, y con el Ministerio de Hacienda en lo que corresponda; así como de proveer todos los informes sobre el uso de los recursos del préstamo que serán remitidos a BCIE. El Prestatario es el Gobierno de la República representado por el Ministerio de Hacienda, quien actuará como contraparte directa ante el BCIE.

**5.-** Según se detalla en la exposición de motivos el impacto que tendría este endeudamiento con el BCIE en la razón Deuda Gobierno Central / PIB, para el periodo de desembolso estimado, se proyecta en un 72,50% en el 2021 y un 75,00% en el 2022, y en caso de que no se incorporara este financiamiento, dichas razones serían de 72,40% y 74,87% para el 2021 y 2022 respectivamente, observándose un impacto marginal de este financiamiento sobre la razón por el equivalente a 0,10% y a 0,13% del PIB respectivamente. Lo anterior, resulta mitigado por los beneficios del programa de vacunación en cuanto a la protección que brinda a la población y al mayor control de la enfermedad y, por tanto, da la posibilidad de flexibilizar medidas que coadyuven a reestablecer la normalidad en las actividades de la economía y de la población, dado que reduce en forma importante el contagio del COVID-19 así como las muertes relacionadas con la enfermedad.

**6.-** El proyecto de ley sometido a consulta, tal y como se puede confirmar en su parte dispositiva, reúne el cumplimiento de los requerimientos establecidos en la legislación costarricense para la contratación de créditos externos, cuando generan responsabilidad para el Gobierno de la República, en este caso a través del Ministerio de Hacienda, por tanto, se gestionaron las autorizaciones del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y de la Autoridad Presupuestaria así como el dictamen favorable del Banco Central de Costa Rica.

Es así como de MIDEPLAN mediante Oficio MIDEPLAN-DM-OF-0312-2021 de fecha 26 de marzo 2021, emitió el Dictamen de aprobación final de inicio de trámites de endeudamiento público:

*“Por lo tanto, en mi condición de Ministra de Planificación Nacional y Política Económica, de conformidad con lo establecido en la Ley 5525 de Planificación Nacional y el Decreto Ejecutivo 35222-H Reglamento para gestionar la autorización para la contratación del crédito público del Gobierno de la República, Entidades Públicas y demás Órganos, resuelvo lo siguiente:*



*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

MIDEPLAN-DM-OF-0749-2021  
Pág. 3

*Emitir dictamen de aprobación de inicio de trámites de endeudamiento público para la operación Proyecto de financiamiento del Proyecto de Adquisición y Aplicación de Vacunas COVID-19 (AAV-COVID-19) por un monto de hasta US \$80.000.000,00 siendo el Ministerio de Hacienda el Prestatario por el Gobierno de Costa Rica y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias el organismos ejecutor.”*

## **II.- Vinculación del proyecto de ley con el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario (PNDIP) 2019-2022.**

Que el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas 2019-2022, estableció como objetivo nacional el *“Generar un crecimiento económico inclusivo en el ámbito nacional y regional, en armonía con el ambiente, generando empleos de calidad y reduciendo la pobreza y la desigualdad”*. Situación que con la pandemia se ha visto comprometida al provocar una contracción económica por el orden de 4,5%, un nivel de desempleo del 20% y una incidencia de la pobreza sobre el 26,2% de los hogares durante el año 2020, contrario al objetivo nacional, por lo que se considera que este proyecto de Adquisición y Aplicación de Vacunas COVID-19 es fundamental para que el país se recupere económica y socialmente de los efectos de la pandemia al lograr que los diferentes agentes económicos recuperen la confianza conforme avanza el plan de vacunación; tal como lo indicó el Banco Central de Costa Rica en su Programa Macroeconómico 2021-2022.

## **III.- Conclusiones:**

**1.-** Además de las autorizaciones del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, la Autoridad Presupuestaria y el dictamen favorable del Banco Central de Costa Rica, el crédito tendría que contar con la aprobación legislativa -etapa actual-, puesto que al otorgar el Estado su garantía, se ve comprometido en cierta medida el crédito público, lo que obliga a aplicar el artículo 121 inciso 15) de la Constitución Política, función que obedece a su control político y no en ejercicio de la potestad legislativa, como lo expresa la Sala Constitucional en su resolución N°1027-90 de 29 de agosto de 1990<sup>1</sup>:

*“... Es evidente que tal aprobación legislativa corresponde más bien a una función tutelar, en ejercicio de un control político sobre el endeudamiento del Estado, que fue una de las preocupaciones del constituyente de 1949, de allí también la exigencia de una votación calificada para el endeudamiento externo. Asimismo esa tutela legislativa, hace posible que en la ley aprobatoria del contrato se adopten normas que faciliten su ejecución, garanticen su cumplimiento o regulen extremos de su vigencia interna, tales como exenciones tributarias para los fondos del préstamo o para los bienes u obras que financia, garantías de solvencia institucional, administrativa y financiera, necesarias sobre todo por la imposibilidad de otorgarlas reales o de obviar la inembargabilidad de los bienes públicos,*

<sup>1</sup> <https://nexuspi.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-82904>



*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

MIDEPLAN-DM-OF-0749-2021  
Pág. 4

*seguridades respecto de la liquidez y transferencia de los pagos- por ejemplo, contra medidas de inconvertibilidad o respecto de los llamados "riesgos políticos", que no tiene el acreedor por qué asumir y que, antes que asumirlas le llevarían a negar el crédito".*

En ese mismo sentido, recientemente la Procuraduría General de la República mediante Opinión Jurídica N°OJ-118-2020 de 29 de julio de 2020, con respecto al alcance del artículo 121 inciso 15 de la Constitución Política, manifestó lo siguiente:

**“III. ACERCA DE LA COMPETENCIA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA EN SU FUNCIÓN TUTELAR O DE CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO ESTATAL**

*Tal como lo hemos analizado en otras oportunidades, la Constitución Política en su artículo 121, inciso 15, le atribuye a la Asamblea Legislativa una función de carácter tutelar sobre el endeudamiento del Estado por las repercusiones que tiene sobre las finanzas públicas, para lo cual controla las obligaciones financieras en que incurre el Poder Ejecutivo, mediante la aprobación de los convenios relacionados con el crédito público celebrados por dicho Poder. Una participación legislativa que se da a posteriori, sea una vez que el contrato ha sido celebrado, circunstancia que permite al Parlamento controlar los elementos del contrato, en particular las condiciones financieras y tributarias del convenio, su objeto, el fin, y las partes. Ergo, la aprobación se da sobre la operación y las condiciones bajo las que se contrae:*

*“El control de la Asamblea se ejerce sobre todo negocio que involucre un crédito público, es decir una obligación financiera para el Poder Ejecutivo. Las repercusiones que tiene el crédito público, en sus distintas manifestaciones, sobre las finanzas públicas determina el control específico, tutelar, de la Asamblea Legislativa manifestado sobre la aprobación de las condiciones financieras del crédito contraído: monto, tasas de interés, así como el plazo y particularmente del objeto, el destino del crédito y las partes, de manera que el pueblo pueda conocer los compromisos contraídos (así, entre otros pronunciamientos, N° OJ-040-97 de 1° de setiembre de 1997, OJ- 026-1999 del 26 de febrero de 1999, OJ-149-2006 de 25 de octubre del 2006, OJ-072-2012 de 8 de octubre de 2012, C-434-2006 de 26 de octubre de 2006).” (OJ-117-2020, del 23 de julio. El subrayado no es del original.).*

*Lo determinante, entonces, a fin de satisfacer el recaudo constitucional, es que el Congreso lleve a cabo un control efectivo de todo negocio que involucre un crédito público, para lo que se requiere que estén presentes las condiciones financieras. De ahí que, incluso, la Sala Constitucional haya considerado que se cumple con el artículo 121.15 de mérito cuando la ley fija antes los parámetros bajo los cuales podrán suscribirse los créditos que se autorizan.*

*Así, por ejemplo, en la sentencia n°09192-98 de las 12:30 horas del 23 de diciembre de 1998, ese alto Tribunal señaló:*



*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

MIDEPLAN-DM-OF-0749-2021  
Pág. 5

**“VII.- Sobre la posibilidad de que el Poder Ejecutivo determine aspectos referentes al endeudamiento público.**

*Sin entrar todavía a analizar la constitucionalidad o no de que la Ley de Presupuesto contenga, dentro de sus fuentes de financiación, la autorización al Poder Ejecutivo para la emisión de bonos de la deuda pública -aspecto que será tratado más adelante- sí debe antes esta Sala pronunciarse -siguiendo el orden elegido por los diputados consultantes- sobre si dicha autorización debe expresar todos los aspectos atinentes a los títulos a ser emitidos (monto, valor facial, plazo y tasa de interés, entre otros) o si por el contrario, puede el legislador dejar a la Administración la posibilidad de regular todos o algunos de dichos contenidos. En el caso en examen, los promoventes consideran que el inciso b) del artículo 1° del proyecto en estudio, que precisamente autoriza al Ministerio de Hacienda (léase Poder Ejecutivo) para la emisión de bonos de la deuda pública por un monto de trescientos veinte mil seiscientos setenta y dos millones ciento sesenta y seis mil colones, es inconstitucional por el hecho de no establecer con claridad aspectos tales como plazo, tipo de interés y demás características de dichos títulos, en lo que consideran una violación al principio de anualidad presupuestaria, mismo que será definido con más detalle en el siguiente considerando. De todos modos, la consulta realizada por los señores diputados puede ser respondida de la siguiente forma: sobre la autorización para la emisión de títulos de la deuda interna existe una evidente reserva legal, producto de la lectura de la primera parte del inciso 15) del artículo 121 constitucional. No obstante, dicha reserva debe ser entendida como comprensiva normalmente del poder de establecer el monto de la deuda a ser contraída, su plazo y la tasa de sus intereses -no necesariamente de otros detalles de los bonos autorizados-.” (El subrayado no es del original).*

Luego en la resolución n.º 1695-1999 de las 12:03 horas del 5 de marzo de 1999, la misma Sala reiteró sobre el particular:

*“Todo lo anterior conduce a señalar que lo constitucionalmente correcto es que la Asamblea Legislativa discuta y decida sobre la autorización de endeudamiento que se le pide, en términos que realmente permitan, tanto a los diputados como, por su medio a los ciudadanos, una clara noción sobre la carga que realmente significa dicha autorización, lo cual evidentemente no se da si en la autorización se dejan sin definir elementos fundamentales como el plazo o el interés. Por otra parte -tal y como se dijo en la consulta-, la Asamblea Legislativa aún conservará la facultad de control político que constitucionalmente le ha sido atribuida, si opta por la fijación de límites o parámetros objetivos -dentro de los cuales el Ejecutivo pueda actuar discrecionalmente- para la determinación concreta de los elementos del endeudamiento. Lo que no puede aceptarse es que el órgano constitucionalmente encargado de tal control renuncie a éste de forma implícita, y deje libre al Ejecutivo para establecer en definitiva cual será el monto real o total del endeudamiento, tal como ocurre en el caso ahora en comentario, sin que sea óbice para entenderlo así el hecho -anotado por la Procuraduría- de la existencia de la Ley número 5768 del trece de agosto de mil novecientos setenta y cinco que ordena al Ejecutivo*



*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

MIDEPLAN-DM-OF-0749-2021  
Pág. 6

*tomar en cuenta "las condiciones del mercado financiero y los términos de cada emisión" y consultar al Banco Central, porque tales reglas son insuficientes desde la señalada perspectiva del control político que ha de ejercitar la Asamblea, en tanto que impiden tener una idea ni siquiera aproximada del peso que al final ha de representar para los administrados el endeudamiento autorizado". (El subrayado no es del original).*

*De conformidad con la doctrina jurisprudencial recién citada, el presente proyecto de ley regula esas circunstancias relacionadas con los detalles financieros del crédito sustraído con el FMI y, en particular, un elemento fundamental en el control legislativo del crédito público consistente en la determinación del objeto del gasto, lo que le permite hacer un ejercicio efectivo de su función tutelar de las finanzas públicas. Todo lo cual determina la competencia de la Asamblea Legislativa para someterlo a su votación"...*

Se concluye de este modo que la Asamblea Legislativa debe ejercer su rol de control político, que sin embargo a pesar de no poder modificar lo pactado por el Ejecutivo, se convierte en garante y custodio de los intereses de la ciudadanía como su representante, en cuanto a los términos y condiciones del endeudamiento, de sus efectos en las finanzas del país y capacidad de pago, sin dejar de lado que detrás del empréstito está el compromiso e imagen nacional ante la comunidad internacional, sin socavar la conveniencia y oportunidad del préstamo, especialmente en la crítica situación fiscal y sanitaria que afronta todo el país.

**2.-** Que todo este esfuerzo realizado para acceder tempranamente a la vacuna y poder iniciar la implementación del plan de vacunación con el objeto de tener una población vacunada e inmunizada e ir retomando las actividades normales para mediados o finales del año 2021, ha significado para Gobierno presupuestar montos importantes de recursos en el Presupuesto de la República, y comenzar a contar con éstos a través del mercado interno para la implementación del plan. De ahí que este contrato se constituye en una fuente de financiamiento importante para la adquisición e implementación del plan de vacunación.

En virtud de lo anterior, no se realizan más observaciones o propuestas de ajustes.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo  
Ministra

C: Sr. Olegario Sáenz Batalla, Gerente a.i. del Área de Análisis del Desarrollo, MIDEPLAN.